

Artículos

Hay un derecho del Mercosur? Is there a Mercosur Law?

Roberto Chacón de Albuquerque¹

Resumen: *En este artículo, se analiza si el derecho del Mercosur constituye un ordenamiento jurídico común con normas adoptadas por medio de un proceso decisorio autónomo y propio. Para ser considerado una modalidad de derecho comunitario, él debe ser dotado de aplicación inmediata y de medios coercitivos en caso de incumplimiento de sus dispositivos. Dependiente de la voluntad política de ocasión de los Estados Miembros, el derecho del Mercosur no es de vigencia obligatoria.*

Palabras clave: Derecho; Mercosur; comunitario; aplicación; inmediata.

Abstract: In this article, it is analyzed whether Mercosur Law constitutes a common legal order with statutes being adopted by means of an autonomous decision process of its own. In order to be considered a kind of community law, it must be immediately applied, being compulsorily enforced in case of failure to comply with its tenets. Relying on the occasional political will of its Member States, Mercosur Law is not vested with compulsory validity.

Key words: Law; Mercosur; community; application; immediate.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. UN ORDENAMIENTO JURÍDICO COMÚN
- III. LA INTERNALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMÚN
- IV. LA VIGENCIA DEL DERECHO DEL MERCOSUR
- V. CONCLUSIÓN
- VI. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El Mercado Común del Sur (Mercosur), este esfuerzo de acercamiento político y económico del cual hacen parte hasta el momento cuatro países del subcontinente sudamericano,² ha nacido con la pretensión de no ser solamente más una organización de cooperación regional. Esta modalidad de organización internacional suele ser un mecanismo para conferir continuidad institucional a acciones cooperativas entre Estados. Su característica matriz es Estado-céntrica. Bajo el marco de la intergubernamentalidad, se busca fomentar la continui-

¹ Abogado, Doctor en Derecho por la Universidad de São Paulo, profesor de la Universidad Católica de Brasília.

² Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

dad de políticas interestatales.³ Para las organizaciones de integración regional, la dinámica política suele ser distinta. Éstas pueden tener la vocación de sustituir a los Estados Miembros en sectores específicos, asumiendo como objetivo primordial la construcción de una nueva unidad supraestatal por medio precisamente de la transferencia de atribuciones estatales. Para que haya esta transferencia de atribuciones a la organización de integración regional, los Estados Miembros tienen que estar dispuestos a proceder a una cesión de soberanía. De la misma manera que para las organizaciones de cooperación regional la intergubernamentalidad es de capital importancia, para las organizaciones de integración regional la supranacionalidad es esencial. Esta es la razón por la cual uno puede afirmar que el propio principio de la cooperación está hermanado al principio intergubernamental, de la misma manera como el principio de la integración se asocia al principio de la supranacionalidad. Mismo que haya una tendencia de creciente juridicidad, con la creación de un ordenamiento jurídico común, tanto para las organizaciones de cooperación cuanto para las de integración, la situación es distinta.

La existencia de un ordenamiento jurídico común es una condición imprescindible para el funcionamiento de estos dos modelos de organización, pero este conjunto de normas jurídicas tiene rasgos diferentes. En las organizaciones de cooperación regional, el ordenamiento jurídico común es el resultado de un intento de armonización de intereses por medio de negociaciones interestatales. Las respectivas normas, carentes de un mecanismo decisorio autónomo y propio, dependen tanto en su proceso de elaboración como de aplicación de la voluntad política de los Estados Miembros. El ordenamiento jurídico de las organizaciones de integración regional presupone una negociación de otro nivel. Hay que existir un mecanismo decisorio propio con una estructura institucional independiente de los Estados Miembros, capaz de generar con autonomía un conjunto de reglas jurídicas distinto de los ordenamientos jurídicos nacionales, situándose por encima de ellos, con primacía, para proteger los intereses supranacionales de los intereses nacionales contrarios. Para este ordenamiento jurídico supranacional, es esencial tener aplicabilidad inmediata, siendo incorporado directamente por los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros.

Para que el Mercosur hubiera llegado a ser una organización de integración efectiva, con un ordenamiento jurídico común, con un derecho comunitario, una serie de prerequisites deberían haber sido cumplidos. Los Estados Miembros tendrían que compartir de un conjunto de valores democráticos comunes protegidos por un cuadro supranacional institucionalizado y autónomo. La supranacionalidad requiere la existencia de un poder efectivo, de un poder supraestatal. La intergubernamentalidad suele ser impotente en situaciones límite frente a los intereses estatales. Las organizaciones de integración regional deben tomar decisiones políticas y producir normas jurídicas administrativas y legislativas que obliguen a los Estados Miembros. Este ordenamiento jurídico supranacional, distinto de los ordenamientos jurídicos estatales, debe servir exclusivamente a los valores democráticos comunes. Para que el ordenamiento jurídico común supranacional sea eficaz, la existencia de un poder de sanción, de medios coercitivos, en caso de incumplimiento de sus dispositivos es fundamental. Bajo el punto de vista jurídico, un ordenamiento jurídico común es la forma más perfecta de expresión de una organización de integración regional. Tras casi veinte años de su fundación, el derecho del Mercosur todavía se compone de normas jurídicas que buscan la integración de los sistemas jurídicos nacionales sin la formación de un derecho comunitario. El derecho de

³ Protocolo de Ouro Preto, artículo 2: "Son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur".

los Estados Miembros no se subordinó al derecho del Mercosur bajo el marco de la supranacionalidad. La voluntad política continúa un factor determinante en el respeto de lo previsto por este ordenamiento jurídico común interestatal.

II. UN ORDENAMIENTO JURÍDICO COMÚN

El ordenamiento jurídico común del Mercosur comprende dos modalidades, el derecho originario y el derecho derivado.⁴

El derecho originario comprende los siguientes instrumentos jurídicos: tratados, protocolos y acuerdos de derecho internacional público. En este derecho originario, está prevista la adopción de un ordenamiento jurídico común, pero sus características no son especificadas. Para que estos instrumentos jurídicos entren en vigor, ellos suelen necesitar ser sometidos a un proceso de ratificación en los Estados Miembros, con la aprobación de los respectivos parlamentos nacionales. Pueden asumir la forma de protocolos complementarios al Tratado de Asunción, la fuente de derecho originario básica del Mercosur.⁵ Los protocolos, como una modalidad de complementación a un tratado preexistente, deberían tener un proceso de ratificación más expedito, pero esto ni siempre ocurre.

Los principales instrumentos jurídicos de derecho originario son resumidamente por lo tanto los siguientes:

- Tratado de Asunción (1991): el llamado “Tratado Constitutivo”, responsable por el establecimiento del Mercosur.
- Protocolo de Ouro Preto (1994): complementario al Tratado de Asunción, estableció la estructura institucional del Mercosur.
- Protocolo de Olivos (2002): disciplina el sistema de controversias del Mercosur.

El derecho derivado dice respecto a las normas aprobadas por los órganos decisorios del Mercosur. Incluye básicamente las normas jurídicas de aplicación obligatoria por los Estados Miembros oriundas del Consejo del Mercado Común (CMC),⁶ del Grupo Mercado Común (GMC)⁷ y de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)⁸.⁹ Las decisiones¹⁰, resolucio-

⁴ Protocolo de Ouro Preto, artículo 41: “Las fuentes jurídicas del Mercosur Son: I- El Tratado de Asunción, sus protocolos y los instrumentos adicionales o complementarios; II- Los Acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción y sus protocolos; III- Las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur adoptadas desde la entrada en vigor del Tratado de Asunción”.

⁵ Protocolo de Ouro Preto, artículo 38, *caput*: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2 de este Protocolo”.

⁶ El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior del Mercosur, cargado de la conducción política y de la toma de decisiones (Protocolo de Ouro Preto, artículo 3).

⁷ El Grupo Mercado Común (GMC) es el “órgano ejecutivo del Mercosur” (Protocolo de Ouro Preto, artículo 10).

⁸ La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) vela “por la aplicación de los instrumentos de política comercial común” (Protocolo de Ouro Preto, artículo 16).

⁹ El Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur “son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental” (Protocolo de Ouro Preto, artículo 2).

¹⁰ Protocolo de Ouro Preto, artículo 9: “El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes”.

nes¹¹ y directivas¹² del CMC, del GMC y de la CCM son de “carácter obligatorio” para los Estados Miembros,¹³ pero no tienen aplicabilidad inmediata. Necesitan ser incorporadas por los ordenamientos jurídicos internos, con la revocación de los dispositivos en contrario. El Mercosur no se asemeja a una organización de integración regional con una estructura institucional independiente de los Estados Miembros ni dispone de un ordenamiento jurídico común con rasgos de supranacionalidad. El derecho del Mercosur no es aplicado directamente sin su incorporación por el derecho interno. Este proceso de incorporación puede contemplar un largo trayecto político. Teniendo en cuenta que el derecho derivado proviene de la estructura institucional autónoma del Mercosur, debemos analizar con más pausa las principales características de estos instrumentos jurídicos:

- Decisiones, resoluciones y directivas: el Mercosur dispone, como lo hemos subrayado anteriormente, de tres órganos decisorios que producen el derecho derivado del Mercosur. El CMC aprueba decisiones, el GMC adopta resoluciones y la CCM establece directivas. No hay duda que estas tres fuentes de derecho derivado son en principio de aplicación obligatoria, pero ellas no son siquiera incorporadas uniformemente por los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Miembros. La internalización de estas normas puede variar considerablemente. No hay consenso respecto del nivel jerárquico que ellas ocupan en el derecho interno de cada Estado Miembro. El hecho de que las fuentes jurídicas de derecho derivado del Mercosur necesitan de un acto jurídico de los Estados Miembros para que sean consideradas vigentes internamente es una demostración de que el derecho del Mercosur no es un derecho comunitario autónomo y de aplicación inmediata. Las llamadas “normas obligatorias” del Mercosur son aprobadas por consenso de todos los Estados Miembros, desde que no haya la oposición de ninguno de ellos.¹⁴ Mismo así, hay siempre el riesgo de que algún de los Estados Miembros se niegue a acatarlas.

- Propuestas o recomendaciones: los demás órganos del Mercosur pueden aprobar propuestas o recomendaciones que sean dirigidas al GMC.¹⁵ Ellas solo se convierten en “normas obligatorias” del Mercosur en caso de su aprobación. La Comisión Sociolaboral, como otros órganos del Mercosur, aprueba recomendaciones. En función de la estructura tripartita de la Comisión Sociolaboral, con miembros del gobierno, empleadores y sindicatos, sus recomendaciones son consideradas actos de consenso que tendrían su incorporación al derecho interno en principio garantizada por los Estados Miembros.

- Declaraciones presidenciales: en algunos casos, se recurre a declaraciones presidenciales, como, por ejemplo, la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, de 25 de junio de 1996. Estas declaraciones son firmadas por todos los presiden-

¹¹ Protocolo de Ouro Preto, artículo 15: “El Grupo Mercado Común se pronunciará mediante Resoluciones, las cuales serán obligatorias para los Estados Partes”.

¹² Protocolo de Ouro Preto, artículo 20: “La Comisión de Comercio del Mercosur se pronunciará mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas serán obligatorias para los Estados Partes”.

¹³ Protocolo de Ouro Preto, artículo 42: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y cuando sea necesario deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”.

¹⁴ Protocolo de Ouro Preto, artículo 37: “Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”.

¹⁵ Protocolo de Ouro Preto, artículo 14: “Son funciones y atribuciones del Grupo Mercado Común: (...) VI - Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueren sometidas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias”. El GMC también puede someter propuestas al CMC (Protocolo de Ouro Preto, artículo 8: “Son funciones y atribuciones del Consejo del Mercado Común (...) V - Pronunciarse sobre las propuestas que le sean llevadas por el Grupo Mercado Común”).

tes de los Estados Miembros. La vigencia de esta fuente de derecho derivado es blanco de polémicas. No carecerían de ningún acto de incorporación al derecho interno, ni siquiera de aprobación parlamentaria.

III. LA INTERNALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMÚN

Como el CMC, el GMC y la CCM son órganos del Mercosur que no existen bajo el marco de la supranacionalidad, sino de la intergubernamentalidad, el Protocolo de Ouro Preto, artículo 42, establece sin embargo que las respectivas decisiones, resoluciones y directivas tienen “carácter obligatorio”, pero al mismo tiempo este Protocolo admite que ellas serán “incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”. El resultado es ambivalente. Las decisiones, resoluciones y directivas con rango de ley, que sean capaces de interferir en el orden público interno de los Países Miembros, son sometidas a los respectivos Parlamentos nacionales con observancia de los principios constitucionales internos para la incorporación de instrumentos jurídicos de derecho público internacional. Las decisiones, resoluciones y directivas que no tienen rango de ley son consideradas de carácter administrativo. De “carácter obligatorio”, ellas pueden incorporarse inmediatamente al ordenamiento jurídico nacional de cada Estado Miembro por medio de decisiones administrativas de órganos técnicos competentes, como los ministerios. Muchas de estas decisiones, resoluciones y directivas no han sido incorporadas por Brasil. Ellas han sido hechas considerando reglas ya existentes y en vigor. Su incorporación ha sido considerada superflua. Los distintos Estados Miembros del Mercosur pueden tener mecanismos diferentes para determinar lo que significa para una decisión, resolución o directiva tener rango de ley, estableciendo procedimientos cambiantes para su adopción efectiva.¹⁶ Al contrario del derecho de la Unión Europea, cuyo ordenamiento jurídico común se identifica con el atributo originario del derecho comunitario, la supranacionalidad, el derecho del Mercosur es un típico derecho de coordinación interestatal.¹⁷ Mismo bajo el punto de vista estrictamente jurídico, el Mercosur no excede la dimensión económica, más precisamente comercial, de la integración regional.

Los Estados Miembros del Mercosur disponen constitucionalmente sin embargo de distintos mecanismos jurídicos para internalizar el derecho del Mercosur. No obstante, ninguna de las constituciones de los Estados Miembros define específicamente el status jurídico y las condiciones de vigencia del derecho derivado del Mercosur, de las “normas obligatorias” adoptadas por el CMC, el GMC y la CCM. Sin disponer de la condición de derecho comunitario, las constituciones de los Estados Miembros no consagran su aplicación directa. Hasta mismo el derecho originario del Mercosur es sometido a distintos rangos de jerarquía frente al derecho interno. En Argentina y Paraguay, prevalece el llamado “sistema dualista”. Tratados, protocolos y acuerdos internacionales disponen de una posición jerárquica superior a las leyes nacionales. No pueden ser derogados éstas. Brasil y Uruguay suelen adoptar el “sistema monista”. Tratados, protocolos y acuerdos internacionales tienen el mismo rango de las leyes nacionales. Una ley posterior puede entonces derogar un instrumento jurídico de derecho internacional público.

¹⁶ Protocolo de Ouro Preto, artículo 42: “Las normas emanadas de los órganos del Mercosur (...) deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país”.

¹⁷ Ventura, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do MERCOSUL*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 30.

Las constituciones de los Estados Miembros del Mercosur divergen en efecto en cuanto a los procedimientos necesarios para la internalización de un ordenamiento jurídico común. Para la Constitución Argentina, los tratados internacionales se sitúan en un rango intermedio, entre la Constitución y las leyes.¹⁸ Dependiendo de la interpretación adoptada, la existencia de un derecho supranacional puede ser reconocida, con cesión de soberanía. “Corresponde al Congreso: 24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos” (Constitución Argentina, artículo 75). La Constitución brasileña no contiene ningún dispositivo que admita la cesión de soberanía. Hay solamente una vaga declaración de que Brasil promoverá la integración latinoamericana. “La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones” (Constitución Brasileña, artículo 4, párrafo único). La Constitución Paraguaya es la única que se refiere explícitamente a la admisión de un ordenamiento jurídico común supranacional. “La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso” (Constitución Paraguaya, artículo 145). De la misma manera que Brasil, la Constitución Uruguaya no contiene referencia a un ordenamiento jurídico común supranacional. “La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará” (Constitución Uruguaya, artículo 4). De la misma manera que la Constitución Brasileña, hay una vaga declaración en pro de la integración latinoamericana. “(...) La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos” (Constitución Uruguaya, artículo 6). La Constitución Argentina (“en condiciones de reciprocidad e igualdad”) y la Constitución Paraguaya (“en condiciones de igualdad con otros Estados”) requieren reciprocidad como precondition para el reconocimiento de un ordenamiento jurídico común supranacional. Si no hay una actitud idéntica de la parte de los otros Estados Miembros, prevalece el carácter exclusivo de las autoridades nacionales competentes para establecer las leyes vigentes en los respectivos territorios.

IV. LA VIGENCIA DEL DERECHO DEL MERCOSUR

En el Mercosur, todas las deliberaciones son adoptadas por consenso. Las representaciones en los respectivos órganos son paritarias. Hay una compleja negociación para que se llegue al consenso, a la unanimidad. Para que estas deliberaciones entren en vigor, se estableció un procedimiento específico que debe ser observado. “Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo deberá seguirse el siguiente procedimiento: i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur; ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrati-

¹⁸ Constitución Argentina, artículo 75 (22): “(...) Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”.

va del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte; iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales” (Protocolo de Ouro Preto, artículo 40). Aunque las decisiones, resoluciones y directivas del CMC, del GMC y de la CCM tengan “carácter obligatorio”, ellas no constituyen en verdad un ordenamiento jurídico común supranacional, un derecho comunitario, sino decisiones políticas en sentido lato que pueden o no vincular a los Estados Miembros, exigiendo la adopción de medidas legislativas o administrativas para su incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales. No hay primacía ni aplicabilidad directa del derecho del Mercosur. Su vigencia depende de la voluntad política de los respectivos Estados Miembros en función de lo previsto en sus procedimientos constitucionales e infraconstitucionales.

Para los Estados Miembros, la eficacia no es necesariamente un sinónimo de vigencia. Decisiones, resoluciones y directivas del CMC, del GMC y de la CCM pueden ser consideradas plenamente eficaces bajo el punto de vista técnico, habiendo sido aprobadas de acuerdo con todos los requerimientos vigentes a la luz de los preceptos establecidos por el derecho originario del Mercosur, pero mismo así ellas pueden no producir jamás efectos jurídicos en los Estados Miembros. Para que el ordenamiento jurídico común del Mercosur sea internalizado, el apoyo político y jurídico de los Estados Miembros es fundamental. Con efecto, son las decisiones de las autoridades de los Estados Miembros que dan vida al derecho del Mercosur. Si las decisiones, resoluciones y directivas que no tienen rango de ley pueden incorporarse al ordenamiento jurídico nacional de cada Estado Miembro por medio de decisiones administrativas, esto quiere decir que estas decisiones administrativas, estos actos administrativos normativos, también pueden ser revocadas por la propia Administración Pública o anuladas por el Poder Judicial cuando estos lo consideren conveniente. Si una decisión administrativa responsable por la incorporación de una decisión, resolución o directiva del CMC, del GMC o de la CCM se revela incompatible con lo previsto en los dispositivos constitucionales o infraconstitucionales, esta decisión administrativa no tendrá consecuencias jurídicas duraderas.

Mismo que se considere que las decisiones, resoluciones y directivas del CMC, del GMC y de la CCM tienen rango de ley, siendo sometidas a los respectivos Parlamentos nacionales con observancia de los principios constitucionales para la incorporación de instrumentos jurídicos de derecho internacional público, los resultados pueden no diferir mucho. En Brasil, los tratados suelen tener prevalencia solamente sobre las leyes anteriores a su adopción.¹⁹ Si una ley posterior es incompatible con lo previsto en un tratado, esta ley prevalece de acuerdo con el brocardo *lex posterior derogat priori* a pesar de las consecuencias internacionales del incumplimiento del tratado en el plano internacional. No hay seguridad jurídica en la incorporación del derecho del Mercosur.²⁰

¹⁹ Hay una excepción prevista para los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, que tienen rango de enmiendas constitucionales (Constitución Brasileña, artículo 5° (3°): “Los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos que fueren aprobados, en cada Casa del Congreso Nacional, en dos turnos, por tres quintos de los votos de los respectivos miembros, serán equivalentes a las enmiendas constitucionales”).

²⁰ La Constitución Española, artículo 93, establece con claridad la posibilidad de cesión de soberanía a un organismo internacional, reconociendo la vigencia del ordenamiento jurídico común de la Unión Europea: “Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que

V. CONCLUSIÓN

Después de las consideraciones que hemos hecho al largo de este artículo, no sería congruente afirmar que existe efectivamente un derecho del Mercosur como manifestación de un ordenamiento jurídico común supranacional por dos motivos básicos. Primero, las principales normas que existen, que han sido aprobadas a título de derecho derivado, las decisiones, resoluciones y directivas del CMC, del GMC y de la CCM no presentan las características de formación de un sistema autónomo y de aplicación inmediata en los respectivos Estados Miembros. Segundo, porque hay una ausencia de poder de sanción institucionalizado contra los Estados Miembros que incumplieren lo previsto en el derecho del Mercosur.

Uno puede también argumentar que el propio proceso de creación del derecho del Mercosur sufre de un déficit democrático. Las decisiones, resoluciones y directivas son el producto de discusiones en ambientes que no están abiertos a la participación popular. Al CMC, al GMC o a la CCM, las autoridades suelen llegar con una posición preconcebida, dispuestas solamente a formalizar puntos de vista previamente establecidos. Los textos aprobados pueden ser deliberadamente ambiguos, con la esperanza de que interpretaciones futuras sean capaces de superar conflictos presentes. Como resultado, hay el recurso frecuente a declaraciones presidenciales, como si ellas pudieran garantizar la credibilidad del Mercosur, confiéndole seguridad jurídica por medio de la manifestación de la voluntad política de los dirigentes de los Estados Miembros. El derecho del Mercosur ni siempre es bien acabado bajo el punto de vista de la técnica jurídica. Tratados, decisiones, resoluciones y directivas pueden contener rasgos de inconstitucionalidad y/o de ilegalidad. Muchos de ellos no adquieren vigencia, no se incorporan jamás al ordenamiento jurídico nacional. Esto es el resultado del desconocimiento de la parte de las autoridades responsables por la creación del derecho del Mercosur de la realidad jurídica en vigor en los Estados Miembros.²¹ Teniendo en consideración este contexto, la siguiente afirmación es más fácilmente comprensible:

“[A]lrededor de 80% de los acuerdos de integración regional elaborados en los últimos 14 años y que requieren aprobación de los legislativos todavía no se convirtieron en ley”.²²

Paradójicamente, el escenario descrito respecto al derecho del Mercosur puede ser benéfico. El peor escenario posible sería haber un ordenamiento jurídico común autónomo y de aplicación inmediata de una organización de integración regional que no respetase los derechos y garantías individuales de un Estado de Derecho democrático y constitucional. El derecho del Mercosur podría entonces convertirse en un instrumento jurídico para subyugar a los Estados Miembros.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ACCIOLY, Elizabeth Pinto de. *Mercosul & União Europeia: estrutura jurídico-institucional*, 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2003.

se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

²¹ La solución para este dilema no es el Parlamento del Mercosur, si este permanece como un órgano sin facultades decisorias efectivas.

²² Dantas, Cláudio, Mercosul fora da lei. *Correio Braziliense*, 30 sept. 2005, p. 22.

ALMEIDA, José Gabriel Assis de. *Dez anos de Mercosul*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BARBOSA, Rubens Antônio. *O Mercosul e a integração regional*, São Paulo: IMESP, 2010.

BASSO, Maristela. *Mercosul – Mercosur*, São Paulo: Atlas, 2007.

DANTAS, Cláudio. Mercosul fora da lei. *Correio Braziliense*, 30 sept. 2005, p. 22.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica do MERCOSUL*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.